

О. 776742

На правах рукописи

УДК 340.111.5

Копанев Денис Михайлович

**ПРАВООТНОШЕНИЯ
В СФЕРЕ ТАМОЖЕННОГО КОНТРОЛЯ
(историко-теоретический аспект)**

Специальность: 12.00.01 – теория и история права и государства;
история правовых учений

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Нижний Новгород – 2001

Работа выполнена на кафедре теории права и государства Санкт-Петербургского университета МВД России.

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Ромашов Р.А.

Официальные оппоненты: Заслуженный деятель науки РФ,
доктор юридических наук, профессор
Карташов В.Н.;
кандидат юридических наук, доцент
Макарова С.В.

Ведущая организация: Санкт-Петербургский им. В.Б. Бобкова
филиал Российской таможенной академии

Защита состоится 14 ноября 2001 г. в 9 часов на заседании диссертационного совета Д-203.009.01 в Нижегородской академии МВД России.

Адрес: 603600, г. Нижний Новгород, ГСП-268, Анкудиновское шоссе, д. 3.
Зал ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Нижегородской академии МВД России.

Автореферат разослан « ____ » _____ 2001 г.

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000555925

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

М.А. Миловидова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена теоретической и практической значимостью вопросов, связанных со становлением и развитием в современной России действенных механизмов охраны правопорядка в сфере таможенного контроля.

Интерес к указанной проблеме продиктован прежде всего резкими структурными, экономическими и политическими изменениями, происходящими в нашей стране, которая после десятилетий «социалистического эксперимента», проходившего под защитой «железного занавеса», стремится стать полноправным членом международного сообщества.

В новых условиях Российская Федерация идет по пути активного участия в международном сотрудничестве в области таможенного дела. Одним из основных принципов российской таможенной политики стала ориентация на гармонизацию и унификацию с общепринятыми международными нормами и практикой. Сегодня в интересах развития и укрепления международной экономической интеграции Россия создает с другими государствами таможенные союзы, зоны свободной торговли, заключает соглашения по таможенным вопросам в соответствии с нормами международного права.

Но открытость для международного сообщества и относительная прозрачность границ никак не должны сказываться на национальной безопасности. Вместе с тем, приходится констатировать, что слом традиционных устоев тоталитарного государства бывшего СССР обнажил целый пласт проблем, связанных с реорганизацией правового регулирования общественных отношений в таможенной сфере. К числу таких проблем следует отнести облегчение условий для «импорта» и «экспорта» преступности и вызванное этим увеличение транснациональной составляющей в общем массиве преступлений; формирование международных преступных сообществ; трансформация внутригосударственных (интерлокальных) юрисдикционных коллизий в межгосударственные (интернациональные); отсутствие единой правовой политики в сфере борьбы с

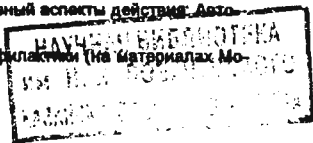
преступностью, что приводит как к появлению «мертвых зон» (безюрисдикционного пространства), так и к «двойной юрисдикции»; тенденция к образованию беспрецедентной по своим масштабам группы бипатридов и увеличению юрисдикционных проблем, связанных с состоянием двугражданства¹. Кроме того, на «масштабы и характер преступности существенное влияние оказали усилившиеся в постсоветской России миграционные процессы, значительно осложнившие демографическую ситуацию в стране и обусловившие активизацию преступной деятельности нелегальных и вынужденных мигрантов из других регионов России, представителей Ближнего и Дальнего Зарубежья»².

В подобной ситуации, безусловно, актуализировалось значение охранительных правоотношений в сфере таможенного контроля. Как это ни парадоксально, но таможенные органы в России, на всем протяжении своего развития выполняя охранительные функции в сфере обеспечения и защиты публичных интересов государства, вместе с тем не являлись правоохранительными органами в формально-юридическом смысле. Новые реалии изменили общее понимание роли таможенных органов в структуре государственного механизма. С принятием Таможенного кодекса Российской Федерации 1993 года им официально был придан статус правоохранительных органов.

В современный период таможенное дело представляет собой своеобразный симбиоз фискальной и охранительной деятельности. Деятельность таможенных органов направлена на достижение весьма важных для современной России целей таможенной политики: обеспечение наиболее эффективного использования инструментов таможенного контроля и регулирования товарообмена на таможенной территории Российской Федерации; участие в реализации торгово-политических задач по защите российского рынка, стимулированию развития национальной экономики, содействию проведению структурной пере-

¹ См.: Бойцов А.И. Уголовный закон: субстанциональный, атрибутивный и нормативный аспекты действия. Автореф. дис... д-ра юрид. наук – СПб., 1996. – С. 29.

² Гудериев М.С. Преступность в крупнейших городах. Состояние и проблемы профилактики (на материалах Москвы и Санкт-Петербурга): Автореф. дис... канд. юрид. наук – СПб., 1998. – С. 15.



стройки и других задач экономической политики Российской Федерации (ст. 2 Таможенного кодекса Российской Федерации).

Значимость названных целей таможенной политики для национальной безопасности, охраны публичных и частных интересов предопределяет необходимость проведения комплексного теоретико-прикладного исследования ряда проблемных вопросов, связанных с определением места таможенных органов в системе охранительных правоотношений.

Кроме того, актуализация проблематики, избранной в качестве объекта диссертационного исследования, предопределяется следующими факторами:

Во-первых, в условиях радикальной трансформации общества, повлекшей изменение сложившихся массовых представлений и жизненных установок, возникает необходимость теоретического моделирования системы оценочных критериев, используемых для характеристики сущности и содержания как таможенной системы в целом, так и отдельных ее структурных элементов.

Во-вторых, нуждаются в переосмыслении научно-теоретические и организационно-правовые основы осуществления правоохранительной деятельности таможенными органами, что обусловлено новой таможенной политикой и новым подходом к функциям таможенной системы.

В-третьих, представляется весьма насущной проблема выработки действенных принципов правового регулирования общественных отношений, складывающихся как в сфере таможенного дела вообще, так и в сфере таможенного контроля, в частности.

Изучение очерченного круга проблем в подобном комплексном аспекте представляется достаточно актуальным и в конечном итоге предопределяет обращение к данной тематике автора диссертации.

Степень разработанности темы. Проблема охранительных правоотношений в достаточной степени широко исследовалась в отечественной теории права. В этой связи, прежде всего, следует отметить труды таких юристов, как: Н.Г. Александров, С.С. Алексеев, В.К. Бабаев, В.К. Базылев, В.М. Баранов, Н.В. Варламова, Ю.И. Гревцов, В.М. Корельский, С.Ф. Кечежян, В.И. Леушин,

Н.И. Матузов, А.С. Пиголкин, В.Н. Протасов, Ю.С. Решетов, Л.И. Спиридонов, Ю.Г. Ткаченко, В.С. Толстой, Ю.К. Толстой, Р.О. Халфина, В.В. Шейндлин, Б.Н. Щеглов, Л.С. Явич, Ц.А. Ямпольская и др.

В силу своей узкой специфики собственно теоретико-правовому аспекту функционирования таможенной системы в отечественной литературе уделялось значительно меньше внимания. Тем не менее, следует выделить целый ряд исследований, в той или иной степени связанных с данной проблематикой.

Правовые аспекты таможенного дела освещались в публикациях таких дореволюционных авторов, как К.М. Кулишер, К.А. Ладыженский, Е.В. Осокин, В.А. Циммерман и др.

Отдельные аспекты деятельности таможенных органов исследовались современными отечественными учеными: Д.Н. Бахрахом, А.Н. Белоноговым, Е.А. Берковым, Н.М. Блиновым, В.Е. Зобовым, Б.Н. Габричидзе, Е.Ф. Галанжениным, П.В. Дзюбенко, Ю.Г. Кисловским, А.Н. Козыриным, Л.Н. Марковым, А.Ф. Ноздрачевым, К.К. Сандровским, Н.А. Сусловым, Б.М. Угаровым, Л.Л. Хомяковым, В.Г. Храбсковым, М.М. Шуликовым и др.

Необходимо констатировать, что, несмотря на множество исследований, посвященных проблеме структуры, содержания, классификации охранительных правоотношений, а также на ряд отдельных исследований по вопросам таможенного дела, круг работ, посвященных собственно анализу места и роли таможенных органов в системе охранительных правоотношений, до последнего времени был существенно ограничен. Данное обстоятельство повлияло как на выбор темы диссертации, так и на определение объекта и предмета исследования.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования выступают правоотношения, возникающие в процессе обеспечения и защиты интересов государства и общества в области таможенного регулирования, а также политико-правовые и социально-экономические факторы, влияющие как на деятельность отдельных таможенных органов, так и на функционирование таможенной системы Российской Федерации в целом.

Предмет диссертационного исследования включает категориальный аппарат, в комплексе образующий институт охранительного правоотношения в таможенной сфере; совокупность принципов, характеризующих процессы таможенного регулирования; основные направления оптимизации правоохранительной деятельности таможенных органов.

Цели и задачи исследования. Цель диссертационного исследования – определить место и роль таможенных органов Российской Федерации в структуре охранительных правоотношений, проанализировать их деятельность в качестве специальных субъектов этих отношений.

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих задач:

- осуществить ретроспективное исследование генезиса и эволюции таможенной системы России;
- выявить объективные и субъективные предпосылки формирования таможенной системы в современной России;
- проанализировать организационно-правовые основы таможенного дела на современном этапе развития Российской Федерации;
- исследовать феномен охранительных правоотношений как с позиции общей теории права, так и применительно к таможенной сфере;
- рассмотреть деятельность таможенных органов как специальных субъектов охранительных правоотношений;
- выделить юридические гарантии обеспечения законности в деятельности таможенных органов.

Методологическую основу исследования составили принципы познания социальных явлений в их историческом развитии и вместе с тем во взаимосвязи, взаимообусловленности, с точки зрения связи теории и практики, истории и современности, соотношения общецивилизационных и региональных особенностей этих явлений. Особое значение при исследовании таможенных органов в качестве специфических субъектов охранительных правоотношений уделяется системному подходу.

Исследование места и роли таможенных органов в правоохранительном механизме предполагает комплексный теоретико-прикладной междисциплинарный подход. Этим обусловлена необходимость использования автором таких методов, как реконструкция идей и теорий, системный и структурно-функциональный методы. В работе также использованы методы: формально-юридический, сравнительного правоведения, правового и государственного моделирования и др.

Теоретическую основу диссертационного исследования составили работы современных отечественных юристов: С.С. Алексеева, В.К. Бабаева, С.Н. Бабурина, В.М. Баранова, В.В. Бородина, И.А. Возгрина, С.Б. Глушаченко, Ю.И. Гревцова, В.Г. Графского, Х.С. Гуцериева, А.В. Зиновьева, С.В. Игнатьевой, Г.Д. Ковалева, А.И. Королева, Э.В. Кузнецова, В.И. Леушина, Д.И. Луковской, В.В. Лысенко, В.С. Нерсисянца, Л.А. Николаевой, Л.С. Мамута, Р.А. Ромашова, В.П. Сальникова, М.В. Сальникова, В.Д. Сорокина, Л.И. Спиридонова, С.В. Степашина, И.Е. Тарханова, В.П. Федорова, А.Г. Хабибулина, Е.Н. Щендригина и др.

Помимо работ вышеперечисленных авторов источниками диссертационного исследования стали: Конституция России, действующие нормативно-правовые и правоприменительные акты Российской Федерации, регламентирующие деятельность таможенных органов и регулирующие отношения в сфере таможенного дела как на федеральном, так и на региональном уровнях, а также проекты нормативных актов, законодательство бывшего СССР, нормы международного права, исторические факты, имеющие отношение к исследуемой проблематике. При рассмотрении проблемных аспектов диссертационного исследования автор использовал личный опыт практической работы, связанной с деятельностью таможенных органов Российской Федерации.

Научная новизна диссертации определяется как выбором темы, так и подходом к ее исследованию с учетом разработанности соответствующих проблемных вопросов. Диссертантом предпринята попытка комплексного рассмотрения структуры и содержания охранительных правоотношений в таможенном

деле, при этом особое внимание уделяется анализу места и роли таможенных органов, которые в соответствии с российским законодательством являются специальными субъектами правоохранительной деятельности, в силу чего активно влияют на социально-правовые процессы в данной области. Впервые в юридической науке формулируется понятие охранительных правоотношений в таможенном деле, моделируется система юридических гарантий законности в деятельности таможенных органов.

Положения, выносимые на защиту:

1. Эволюция таможенной системы России проходит через четыре основных этапа развития: *Первый этап* характеризуется прежде всего негосударственными формами таможенного контроля (XII – конец XVIII в.). *Второй этап* связывается с началом становления единой государственной системы таможенных органов (конец XVIII – начало XX в.). *Третий этап* обусловлен влиянием внутрисполитических и идеологических факторов и связывается со становлением и функционированием Советского государства (1917 – 1991 гг.). *Четвертый этап* ознаменован распадом СССР, переоценкой принципов социалистического хозяйствования, ориентацией на рыночную экономику и приданием таможенным органам статуса правоохранительных.

2. В качестве основных предпосылок формирования, а также факторов, влияющих на развитие таможенной системы России, следует выделить: 1) геополитические предпосылки – специфика географического положения государственных территорий обусловила активность движения через них товаров и лиц; 2) экономические предпосылки – рост ремесленных центров и товарообмена; 3) политические предпосылки – военная конфронтация государств, внешнеполитические союзы между государствами, изменение внутрисполитической обстановки, изменение государственной идеологии, переоценка политико-правовых идеалов и т. д.

3. Термин «таможенное дело», употребляемый в законодательстве Российской Федерации, но четко не истолкованный, целесообразно интерпретировать как симбиоз двух видов деятельности – фискальной (финансово-экономической) и правоохранительной (дознание, оперативно-розыскная дея-

тельность, рассмотрение и вынесение решений по делам об административных правонарушениях).

4. Процесс реформирования российской таможенной системы затрудняется отсутствием на настоящий момент единого базового нормативно-правового акта, определяющего организационные основы таможенного дела. Отсутствие единой системы и размытость соответствующих положений по различным нормативным документам в значительной степени осложняет работу таможенных органов.

5. Под охранительными правоотношениями в таможенном деле следует понимать юридически значимые общественные отношения, урегулированные нормами таможенного права, возникающие в целях обеспечения формально закреплённого и фактически сложившегося правового режима, охраны правопорядка и реализации мер юридической ответственности в сфере таможенного регулирования.

6. Юридические гарантии обеспечения законности в деятельности таможенных органов представляют собой закреплённые в нормативно-правовых актах средства и организационно-правовую деятельность по их применению, которые направлены на обеспечение законности в таможенном деле. К их числу следует отнести такие меры, как: совершенствование таможенного законодательства, выявление нарушений законности в сфере таможенных отношений, предупреждение нарушений законности, пресечение правонарушений в таможенном деле, восстановление последствий правонарушений в сфере таможенных отношений, меры процессуального характера, юридическая ответственность, организационные гарантии и меры контроля и надзора.

Теоретическая ценность диссертации заключается в том, что положения и выводы, формулируемые и обосновываемые в ней, во многом дополняют, развивают и конкретизируют такие разделы теории права и государства, как теория правоотношений, механизм правового регулирования, юридическая ответственность, теория юридического конфликта и др. Кроме того, комплексный характер диссертации предопределяет значимость результатов исследования для таможенного права, истории государства и права, истории политических и правовых учений, государственного права и др.

Практическая значимость работы состоит в том, что выводы, содержащиеся в ней, могут быть учтены и использованы в:

- а) научно-исследовательской работе при анализе современного состояния и перспектив развития правоохранительных отношений в таможенном деле;
- б) преподавании общей теории права и государства, таможенного права, истории государства и права, конституционного и международного права, административного права и пр.;
- в) правотворческой, правоприменительной и правоохранительной деятельности.

Апробация результатов исследования. Рукопись диссертации была обсуждена и одобрена на заседании кафедры теории права и государства Санкт-Петербургского университета МВД России. Результаты изысканий диссертанта получили отражение в опубликованных научных работах, использовались в процессе практической деятельности. Результаты исследования получили также апробацию в выступлениях автора на международной научно-практической конференции «МВД России – 200 лет» (Санкт-Петербург, май 1998 г.); международной научно-практической конференции «Новые информационные технологии в практике работы правоохранительных органов» (Санкт-Петербург, ноябрь 1998 г.); международной научно-практической конференции «Компьютерная преступность: состояние, тенденции, превентивные меры и профилактика» (Санкт-Петербург, февраль 1999 г.); межвузовском научно-практическом семинаре «Демократия и тоталитаризм: проблемы противостояния (политические режимы в современном мире)» (Санкт-Петербург, ноябрь 1999 г.); межвузовском научно-практическом семинаре «Государство и право на рубеже веков» (Санкт-Петербург, июнь 2000 г.); межвузовской научно-теоретической конференции «Правовой режим законности: вопросы теории и истории» (Санкт-Петербург, февраль 2001 г.).

Структура работы обусловлена целью и задачами исследования и включает введение, две главы, объединяющие пять параграфов, заключение и список литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность выбранной темы исследования, показывается степень ее разработанности, определяются цели, задачи, теоретические и методологические основы исследования, его новизна, приводятся основные положения, выносимые на защиту, а также теоретическая и практическая значимость работы.

В первой главе «Динамика развития таможенной службы в России: опыт исторической ретроспективы, анализ современного состояния» выделены параграфы: «Объективные и субъективные предпосылки формирования таможенной системы в России»; «Организационно-правовые основы государственной деятельности в сфере таможенных отношений на современном этапе развития Российской Федерации».

В первом параграфе осуществляется ретроспективное исследование генезиса и эволюции таможенной системы России, выделяются основные исторические этапы развития таможенных органов.

Диссертант отмечает, что термин «таможенная система» носит собирательный структурно-функциональный характер. В рамках данного исследования высказывается суждение о том, что в качестве составляющих эту систему элементов следует рассматривать не только структуру таможенных органов, но и нормы, регулирующие общественные отношения в таможенной сфере, а также сами отношения, возникающие, изменяющиеся, прекращающиеся в процессе осуществления таможенного регулирования. Исходя из такого понимания в параграфе рассматриваются геополитические, политические и экономические предпосылки формирования таможенной системы в России.

Одной из важнейших (исторически-первичных) объективных предпосылок формирования таможенной системы на Руси явилось специфическое *географическое положение* государственных территорий. Проходивший через русские земли торговый путь «из варяг в греки» позволял князьям, контролирующим его, существенно пополнять свою казну за счет соответствующих сборов.

В XI – XII веках наметился быстрый рост торгово-ремесленных центров. В результате значительно укрепились экономические позиции боярства, возросла роль купечества. Активизация товарообмена послужила объективной *экономической предпосылкой*, обусловившей формирование специфических структур, контролирующих передвижение товаров по государственным территориям. В частности, именно в этот исторический период формируется институт сборщиков пошлин.

Процесс становления и эволюции таможенной системы в России представлял собой ряд последовательных взаимообусловленных этапов. В диссертации осуществляется историко-правовой анализ особенностей формирования и функционирования, соответствующих каждому из выделенных этапов таможенных институтов.

Первый этап характеризуется прежде всего негосударственными формами контроля. В Киевской Руси таможенная деятельность носила в большей степени частноправовой характер. Таможенные сборы с торговцев и путешественников чаще всего взимались не государственными органами, а землевладельцами – боярством и монастырями. В последующие периоды, вплоть до начала XIX в., таможенная деятельность в России характеризовалась сочетанием различных форм. Она осуществлялась *частными лицами* – откупщиками, *выборными лицами* – таможенными головами и *государственными учреждениями*. Таможенная деятельность носила преимущественно фискальный характер.

Второй этап формирования таможенной системы в России связывается с началом становления единой системы таможенных органов. До этого охрана государственных границ не являлась функцией одного специального государственного органа. В 1782 году Екатериной II была учреждена таможенная пограничная стража на западной границе, на которую возлагались *правоохранительные функции* в виде деятельности по пресечению контрабанды и других нарушений таможенных правил.

В конце XVIII – начале XIX века на процесс становления российской таможенной системы решающим образом повлияла внешнеполитическая ситуа-

ция. В связи с началом Французской революции Россия вступает в соглашение с Англией, Пруссией, Австрией о неввозе во Францию. Присоединение России к континентальной блокаде требовало ужесточения государственного контроля за перемещением товаров через границу и, таким образом, стало объективной *политической предпосылкой* становления и развития таможенной системы.

С 1802 года в России учреждается институт министерств. Управление таможенным делом во всем государстве стало сосредотачиваться в Министерстве финансов (первоначально через департамент внешней торговли, затем – департамент таможенных сборов). Окончательно система таможенных органов сложилась к концу XIX века. В нее входили департамент таможенных сборов Министерства финансов, таможенные округа, таможни, таможенные заставы и посты, таможенные пункты. Правоохранительную деятельность в сфере таможенного дела осуществляла пограничная стража, являвшаяся войсковой структурой. В 1893 году она вышла из подчинения таможенного ведомства, но осталась в ведении Министерства финансов. Такая система таможенных органов фактически сохранялась до крушения Российской Империи.

Третий этап эволюции отечественной таможенной системы в большей степени обусловлен влиянием внутривнутриполитических и идеологических факторов и связывается со становлением и функционированием Советского государства. В целом на этом этапе деятельность таможенных органов можно охарактеризовать как неприоритетную для государства. Как и в дореволюционный период, таможенные органы входили в состав гражданских ведомств – Наркомата финансов, Наркомата промышленности и торговли, Наркомата, затем Министерства внешней торговли и осуществляли преимущественно фискальную функцию. Участие таможенных органов в охранительных правоотношениях, по сути, ограничивалось их борьбой с административно наказуемой контрабандой и административно-правовыми нарушениями таможенных правил.

Четвертый этап развития таможенной системы в России ознаменован распадом СССР, переоценкой принципов социалистического хозяйствования. Среди различных причин, преимущественно экономического характера, прежде

всего следует выделить отказ от государственной монополии на внешнюю торговлю, что создало объективные предпосылки становления принципиально новой системы таможенных органов Российской Федерации.

Во втором параграфе анализируются организационно-правовые основы таможенного дела на современном этапе развития Российской Федерации.

Диссертант принимает за основу рассуждений тезис о том, что переход экономики страны на рыночные принципы функционирования значительно увеличил степень ее зависимости от результатов внешнеэкономической деятельности. Роль внешнеэкономической деятельности как фактора экономической стабилизации, укрепления национальной валюты, структурной перестройки в промышленности, развития хозяйственных связей значительно возросла. Внешнеэкономические отношения, освобожденные от жестких рамок монополии государства на внешнюю торговлю, получили простор для своего развития на основе реализации принципа свободы движения товаров, капиталов, услуг и рабочей силы.

Отмеченные тенденции обуславливают необходимость новых подходов государства к организационно-правовой деятельности в таможенной сфере. По мнению соискателя, процесс реформирования российской таможенной системы должен осуществляться по двум ключевым направлениям:

во-первых, возрождение таможенной политики как важнейшей сферы экономической, политической и правовой деятельности государства;

во-вторых, создание в Российской Федерации эффективной системы таможенных органов, адекватной по своим функциям новым социально-экономическим условиям.

Несмотря на объективно существующие трудности, с которыми столкнулось Российское государство, несмотря на существенные недостатки и ошибки, следует признать, что в процессе реформирования таможенной системы осуществлен целый комплекс, безусловно, конструктивных мер. Это позволило создать адекватную социально-экономическим и геополитическим реалиям орга-

низационно-правовую основу государственной деятельности в таможенной сфере.

Прежде всего, смена приоритетов в таможенной деятельности потребовала коренного изменения таможенного законодательства. Принятые в 1993 г. Таможенный кодекс Российской Федерации и Закон Российской Федерации «О таможенном тарифе» явились нормативной базой, на которой основывается и развивается современное таможенное дело. С принятием этих законодательных актов функционирование таможенных органов Российской Федерации вошло в русло развития современных таможенных систем ведущих государств мира.

Таможенный кодекс Российской Федерации дал принципиально новую правовую характеристику таможенных органов. В Кодексе закрепляется, что центральным органом федеральной исполнительной власти России, осуществляющим непосредственное руководство таможенным делом, является Государственный таможенный комитет Российской Федерации (ст. 7). Вместе с тем, в самом Кодексе статус и функции Государственного таможенного комитета сформулированы весьма схематично и сжато: по существу отсутствует развернутая характеристика их правовой и функциональной организации.

Важнейшим положением нового Таможенного кодекса, в аспекте рассматриваемой в диссертации проблемы, стало придание таможенным органам статуса правоохранительных органов. Но при этом ст. 8 ограничивается общей характеристикой Государственного таможенного комитета, сводящейся к тому, что этот орган входит в единую систему таможенных органов Российской Федерации, являющихся правоохранительными органами, и лишь частично формулирует его правовое положение.

Реализуя предписания ст. 7 Таможенного кодекса, Президент России утвердил Положение о Государственном таможенном комитете Российской Федерации¹. В этом правовом акте нашли свое развернутое воплощение и юридическое оформление задачи, функции, конкретные полномочия и частично орга-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 25 октября 1994 г. № 2014 // СЗ РФ. – 1994. – № 27. – Ст. 2855.

низационная структура Государственного таможенного комитета России. Именно Положение комплексно определяет статус этого органа и организационные основы его функционирования, хотя оно дополняется и развивается рядом других нормативных актов.

Анализ нормативно-правовых актов, призванных регулировать общественные отношения в таможенной сфере, позволил соискателю прийти к выводу, что на настоящий момент в России отсутствует единый базовый нормативно-правовой акт, определяющий организационные основы государственной деятельности по данному направлению. Отсутствие единой системы и размытость соответствующих положений по различным нормативным документам в значительной степени осложняет работу таможенных органов.

Во второй главе «Место и роль таможенных органов в системе охранительных правоотношений» выделены параграфы: «Теоретико-правовые основы охранительных правоотношений в таможенной сфере»; «Таможенные органы как специальные субъекты охранительных правоотношений»; «Юридические гарантии обеспечения законности в деятельности таможенных органов».

В первом параграфе исследуется феномен охранительных правоотношений как с позиции общей теории права, так и применительно к таможенной сфере.

Отмечается, что в современной юридической науке превалирует взгляд на охранительные правоотношения как на разновидность правоотношений, возникающих в связи с необходимостью проведения мероприятий профилактического характера, разрешения конфликтных ситуаций, определения меры ответственности за совершенное нарушение. Такие отношения существуют во всех сферах жизнедеятельности общества. Это могут быть охранительные отношения в сфере экономических, политических, корпоративных и т. п. интересов. Не является в данном случае исключением и таможенная сфера.

В этой связи диссертант обращает внимание на то, что проблема таможенных правоотношений, вообще, относится к числу наиболее сложных и мало разработанных в теории таможенного права. Таможенные правоотношения

складываются из самых разнородных связей, регламентируемых нормами таможенного права. Так, например, общественные отношения, характерные для перемещения через таможенную границу товаров и транспортных средств, существенно отличаются от отношений в сфере таможенной статистики, товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности или от отношений, связанных с уплатой таможенных платежей.

В самом общем виде таможенные правоотношения можно определить как общественные отношения в сфере таможенной деятельности (таможенного дела), урегулированные нормами таможенного права. В свою очередь, под нормами таможенного права следует понимать общезначимые правила, установленные или санкционированные государством, регулирующие общественные отношения в таможенной сфере. Существенными отличиями от регулятивных общественных отношений в таможенной сфере обладают охранительные отношения. Первые возникают в целях регулирования деятельности субъектов таможенной сферы. Вторые возникают в целях обеспечения установленного таможенного режима и охраны таможенного правопорядка, способствуют реализации регулятивных правоотношений.

В охранительных правоотношениях таможенные органы, прежде всего, выступают как наделенные определенной властной компетенцией государственные структуры, уполномоченные от лица государства осуществлять правоприменительную деятельность по таким направлениям, как обеспечение и защита прав и законных интересов субъектов правоотношений в сфере таможенного регулирования, профилактика и пресечение таможенных правонарушений, разрешение конфликтных ситуаций в таможенной сфере, определение меры ответственности за совершенное нарушение.

Во втором параграфе таможенные органы рассматриваются как специальные субъекты охранительных правоотношений. В частности, отмечается, что в соответствии с Таможенным кодексом Российской Федерации (ст. 8) таможенные органы непосредственно осуществляют таможенное дело, которое, по мнению ряда авторов, определяется как деятельность, осуществляемая в

экономических и защитных целях (Д.Н. Бахрах, Н.М. Блинов, П.В. Дзюбенко и др.). Защитные же цели, по всей видимости, есть не что иное, как цели правоохранительные, а само таможенное дело, таким образом, представляет собой не что иное, как симбиоз фискальной и правоохранительной деятельности.

В целях осуществления правоохранительной функции законодательство наделяет таможенные органы полномочиями: *во-первых*, по осуществлению дознания; *во-вторых*, по осуществлению оперативно-розыскной деятельности; *в-третьих*, по рассмотрению дел об административных правонарушениях.

1. В соответствии со ст. 223 Таможенного кодекса России таможенные органы являются органами дознания по делам о контрабанде, об уклонении от уплаты таможенных платежей, о незаконных валютных операциях и иных действиях с валютными ценностями, касающихся таможенного дела, а также по делам об иных преступлениях, производство дознания по которым отнесено к их компетенции. Таможенный кодекс регулирует также производство дознания таможенными органами. В частности, ст. 223 предусматривает, что при наличии признаков контрабанды и иных преступлений, производство дознания по которым отнесено к компетенции таможенных органов Российской Федерации, они возбуждают уголовные дела и, руководствуясь нормами уголовно-процессуального законодательства РФ, производят неотложные следственные действия, т. е. устанавливают и закрепляют следы преступления, выявляют лиц, его совершивших.

2. Таможенным кодексом устанавливается также, что таможенные органы уполномочены на проведение оперативно-розыскной деятельности (ст. 224). Они осуществляют оперативно-розыскную деятельность в целях выявления лиц, подготавливающих, совершающих или совершивших противоправное деяние, признаваемое законодательством РФ преступлением, производство дознания по которому отнесено к компетенции таможенных органов, а также при запросах международных таможенных организаций, таможенных и иных компетентных органов иностранных государств в соответствии с международными договорами РФ по таможенным вопросам.

3. Таможенные органы наделяются также полномочиями по производству и рассмотрению дел о нарушении таможенных правил, являющихся разновидностью административных правонарушений. Производство по этим делам ведется соответствующим должностным лицом, а их рассмотрение осуществляется от имени таможенного органа его начальником (либо заместителем) или от имени государственного таможенного комитета – уполномоченным должностным лицом этого комитета (ст. 359 ТК РФ).

В третьем параграфе выделяются юридические гарантии обеспечения законности в деятельности таможенных органов.

Автор придерживается распространенной в юридической литературе точки зрения, согласно которой под гарантиями законности понимаются взятые в системе объективно сложившиеся факторы и специально предпринимаемые меры, обеспечивающие претворение требований закона в жизнь (Н.И. Матузов, А.Ф. Черданцев, Л.С. Явич). В свою очередь, юридические гарантии рассматриваются как «совокупность закрепленных в законодательстве средств, а также организационно-правовая деятельность по их применению, направленная на обеспечение законности, на беспрепятственное осуществление прав и свобод» (А.Ф. Черданцев).

На основании данных понятий диссертантом формируется определение юридических гарантий обеспечения законности в деятельности таможенных органов. Под ними предлагается понимать закрепленные в нормативно-правовых актах средства и организационно-правовую деятельность по их применению, направленную на обеспечение законности в сфере таможенных отношений.

К числу гарантий обеспечения законности в деятельности таможенных органов соискателем предлагается отнести следующие:

Меры по совершенствованию таможенного законодательства. Состояние законности в сфере таможенных отношений обусловлено прежде всего состоянием самого таможенного права, системы таможенного законодательства, их качеством и полнотой. В данном случае имеется в виду нормативная урегу-

лированность нормативными актами тех общественных отношений, которые нуждаются в правовой регламентации. Неурегулированность отношений правом лишает таможенные органы, как органы правоохраны, необходимой нормативной основы для решения конкретных юридических дел.

Меры по выявлению нарушений законности в сфере таможенных отношений. Эта категория юридических гарантий законности включает средства, используемые таможенными органами для достижения обозначенной цели. В первую очередь, это относится к осуществлению таможенными органами дознания и оперативно-розыскной деятельности. В ряде случаев такие гарантии могут быть связаны с деятельностью граждан, в частности, с их правом на обжалование незаконных действий должностных лиц.

Меры по предупреждению нарушений законности в сфере таможенных отношений – это предусмотренные законодательством средства, позволяющие предотвратить возможные нарушения со стороны граждан (например, таможенный досмотр). Эти меры носят отчетливую профилактическую, предупредительную направленность.

Меры по пресечению правонарушений в сфере таможенных отношений применяются в тех случаях, когда необходимо в принудительном порядке пресечь противоправные действия. Это, например, задержание лица с целью пресечения нарушения таможенных правил.

Меры по восстановлению последствий правонарушений в сфере таможенных отношений. Целью таких мер являются прежде всего защита и восстановление нарушенных прав. К числу данных мер относятся возврат незаконно изъятых имущества, опровержение сведений, порочащих честь и достоинство или деловую репутацию, восстановление на работе незаконно уволенного лица.

Юридическая ответственность занимает одно из важнейших мест в системе юридических гарантий законности в таможенном деле. Это ответные меры, возлагаемые таможенными органами на субъектов таможенных правоотношений за совершенные правонарушения. Юридическая ответственность является необходимым инструментом обеспечения законности в сфере таможен-

ных отношений. Представление о возможной реализации юридической ответственности – важный сдерживающий фактор, побуждающий участников таможенных отношений к правомерному поведению.

Меры процессуального характера – специфическая разновидность юридических гарантий законности в сфере таможенных отношений, которые носят вспомогательный характер. Они направлены на обеспечение нормального производства по юридическим делам таможенными органами. Так, например, при наличии признаков контрабанды и иных преступлений таможенными органами производятся неотложные следственные действия по установлению и закреплению следов преступления, обнаружению лиц, его совершивших, осуществляется задержание подозреваемых, их допрос и т. д.

Организационные гарантии включают в себя мероприятия по организации руководства таможенным делом или таможенной службы, обеспечивающие законность в сфере таможенных отношений. К ним относятся, например, мероприятия по кадровой реорганизации таможенных органов, направленные на создание условий для их нормального функционирования.

Соискатель особо выделяет *меры контроля и надзора* за законностью деятельности самих таможенных органов. Эти меры включают контроль высших органов государственной власти, конституционный и иные виды судебного контроля, прокурорский надзор и общественный контроль.

В заключении диссертации формулируются основные выводы и положения обобщающего характера, а также определяются перспективные направления исследований в данной области.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях автора:

1. Развитие таможенного дела в приграничных городах-курортах России. – СПб.: Изд-во СПб. ГУЭФ, 2000. – 8,3 п. л.

2. Юридические гарантии законности в процессе осуществления таможенного контроля // Демократия и тоталитаризм: проблемы противостояния (политические режимы в современном мире): Материалы межвузовского науч-

но-практического семинара (Санкт-Петербург, 15 ноября 1999 г.) / Под ред. В.П. Сальникова. – СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 1999. – 0,1 п. л.

3. Формирование и функционирование таможенной службы в России: историческая ретроспектива, современность, перспективы развития // Государство и право на рубеже веков: Материалы межвузовского научно-практического семинара (Санкт-Петербург, 19 июня 2000 г.) / Под ред. В.П. Сальникова. – СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2000. – 0,1 п. л.

4. Теоретико-правовые основы участия таможенных органов в охранительных правоотношениях // Правоохранительная деятельность в России: теория и практика: Сб. трудов докторантов, адъюнктов и соискателей / Под ред. В.П.Сальникова. – СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 1999. – Вып. 11.

5. Правоотношения в сфере таможенного контроля: понятие и признаки // Проблемы развития современного общества и правоохранительные органы: Сб. трудов докторантов, адъюнктов и соискателей / Под ред. В.П. Сальникова. – СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2000. – Вып. 12.

$$10 =$$